

国家社科基金资助项目  
湖南省社科基金资助项目

地方政府公共事业  
管理绩效评价研究

彭国甫摇著

湖南人民出版社

## 作者简介



彭国甫，生于1963年，湖南湘乡市人，湘潭大学党委书记，教授，博士生导师，湖南省首批社科研究“百人工程”专家。中共湖南省第七次、第八次党代会代表，湖南省优秀教师并记二等功。

历任湘潭大学哲学系副主任、校长助理、中共溆浦县委副书记、湘潭大学党委办公室主任、湘潭大学党委副书记等职。分别于1992年、1994年破格晋升为副教授、教授。主要从事公共管理学和党建理论研究，先后主持、承担国家级、省部级科研课题18项；独著、合著《行政组织学》、《行政文化学》等专著、教材17部；在《求是》、《党的文献》、《中国行政管理》、《中国软科学》等刊物上发表论文90余篇；获省部级科研成果奖10余项。

# 目 录

序 .....	李树丞( 1 )
中文摘要 .....	( 1 )
ABSTRACT .....	( 4 )
第 1 章 绪论 .....	( 1 )
1.1 选题的背景和意义 .....	( 1 )
1.1.1 选题的背景 .....	( 1 )
1.2.1 选题的意义 .....	( 5 )
1.2 国内外研究综述 .....	( 7 )
1.2.1 国外研究综述 .....	( 7 )
1.2.2 国内研究综述 .....	( 14 )
1.3 研究的思路和方法 .....	( 21 )
1.3.1 研究的思路 .....	( 21 )
1.3.2 研究的方法 .....	( 22 )
1.4 研究的内容和可能的创新点 .....	( 25 )
1.4.1 研究的内容 .....	( 25 )
1.4.2 可能的创新点 .....	( 27 )
第 2 章 地方政府公共事业管理绩效评价的基本理论 .....	( 29 )
2.1 地方政府公共事业管理绩效的界定 .....	( 29 )
2.1.1 地方政府公共事业管理的内涵 .....	( 29 )
2.1.2 地方政府公共事业管理的范围 .....	( 31 )

摇摇2.1.3摇地方政府公共事业管理绩效的性质 .....	(34)
摇摇2.2摇地方政府公共事业管理绩效评价的本质与功能 .....	(39)
摇摇2.2.1摇地方政府公共事业管理绩效评价的本质 .....	(39)
摇摇2.2.2摇地方政府公共事业管理绩效评价的主体 .....	(44)
摇摇2.2.3摇地方政府公共事业管理绩效评价的功能 .....	(47)
摇摇2.3摇地方政府公共事业管理绩效评价的特征分析 .....	(50)
摇摇2.3.1摇目标的多元性 .....	(51)
摇摇2.3.2摇产出的特殊性 .....	(51)
摇摇2.3.3摇评价标准、指标的难确定性 .....	(52)
摇摇2.3.4摇评价信息的稀缺性 .....	(53)
摇摇2.3.5摇文化背景的交叉性 .....	(54)
摇摇2.3.6摇认知效应的偏差性 .....	(56)
摇摇2.4摇地方政府公共事业管理绩效评价的理论基础 .....	(57)
摇摇2.4.1摇公共产品理论与绩效管理 .....	(57)
摇摇2.4.2摇平衡计分卡理论与绩效管理 .....	(63)
摇摇2.4.3摇利益相关者理论与绩效管理 .....	(67)
摇摇2.4.4摇管理控制系统理论与绩效管理 .....	(70)
摇摇2.4.5摇委托代理理论与绩效管理 .....	(73)
摇摇2.4.6摇治理理论与绩效管理 .....	(75)
第3章摇国外政府公共事业管理绩效评价的实践与启示 .....	(81)
摇摇3.1摇英、美政府公共事业管理绩效评价的发展轨迹和趋势 .....	(81)
摇摇3.1.1摇英国政府公共事业管理绩效评价的发展轨迹 .....	(81)
摇摇3.1.2摇美国政府公共事业管理绩效评价的发展轨迹 .....	(86)
摇摇3.1.3摇西方国家政府公共事业管理绩效评价的发展趋势 .....	(88)

3.2 摇西方国家政府公共事业管理绩效评价发展的原因 .....	(90)
3.2.1 摇经济全球化的猛烈冲击 .....	(91)
3.2.2 摇国内环境变化的内在要求 .....	(92)
3.2.3 摇走出政府困境的理性选择 .....	(94)
3.2.4 摇“新公共管理运动”风起云涌 .....	(96)
3.2.5 摇高层领导人大力支持和积极推动 .....	(97)
3.3 摇西方国家政府公共事业管理绩效评价对我国的启示 .....	(98)
3.3.1 摇确立科学的政府管理理念 .....	(98)
3.3.2 摇建立健全地方政府公共事业管理绩效评价体系 .....	(99)
3.3.3 摇建立健全地方政府公共事业管理绩效评价多元主 体评价机制 .....	(100)
3.3.4 摇建立健全地方政府公共事业管理绩效评价制度 .....	(102)
3.3.5 摇建立健全地方政府公共事业治理机制 .....	(103)
第4章 摇地方政府公共事业管理绩效评价的价值取向 .....	(105)
4.1 摇价值取向是地方政府公共事业管理绩效评价的深层结构 .....	(105)
4.1.1 摇价值取向是理性层面的行为取向 .....	(105)
4.1.2 摇价值取向是地方政府公共事业管理绩效评价的灵魂 .....	(108)
4.1.3 摇价值取向与地方政府公共事业管理绩效评价指 标体系的关系 .....	(113)
4.2 摇地方政府公共事业管理绩效评价的目的取向 .....	(117)
4.2.1 摇全面、协调、可持续发展价值取向 .....	(117)

摇摇4.2.2摇民众本位价值取向 .....	(130)
摇4.3摇地方政府公共事业管理绩效评价的工具取向 .....	(135)
摇摇4.3.1摇有限政府价值取向 .....	(136)
摇摇4.3.2摇效益标准价值取向 .....	(142)
摇摇4.3.3摇系统评价价值取向 .....	(147)
第5章摇地方政府公共事业管理绩效评价的指标体系 .....	(153)
摇5.1摇国内外地方政府公共事业管理绩效评价有关指标体系 述评 .....	(153)
摇5.2摇地方政府公共事业管理绩效评价指标体系构建的原则 .....	(158)
摇摇5.2.1摇目标一致性原则 .....	(159)
摇摇5.2.2摇可测性原则 .....	(160)
摇摇5.2.3摇整体性原则 .....	(161)
摇摇5.2.4摇可比性原则 .....	(162)
摇摇5.2.5摇可行性原则 .....	(162)
摇5.3摇地方政府公共事业管理绩效评价指标体系构建的权变 因子 .....	(163)
摇摇5.3.1摇绩效评价目的因子 .....	(165)
摇摇5.3.2摇地方政府职能因子 .....	(165)
摇摇5.3.3摇地方政府主、客观条件因子 .....	(167)
摇摇5.3.4摇事物发展趋势因子 .....	(168)
摇摇5.3.5摇评价所需信息的数量和质量因子 .....	(168)
摇5.4摇地方政府公共事业管理绩效评价指标体系的基本内容 .....	(169)
摇摇5.4.1摇地方政府公共事业管理绩效评价指标体系构建的 思路 .....	(169)

摇摇5.4.2 摇摇地方政府公共事业管理绩效评价指标体系的总体 框架 .....	(171)
摇摇5.4.3 摇摇管理业绩指标体系的构成 .....	(173)
摇摇5.4.4 摇摇管理成本指标体系的构成 .....	(175)
摇摇5.4.5 摇摇内部管理指标体系的构成 .....	(177)
摇摇5.5 摇摇地方政府公共事业管理绩效评价指标的标准及处理 .....	(179)
摇摇5.5.1 摇摇单项评价指标的评价标准 .....	(179)
摇摇5.5.2 摇摇单项评价指标的获得方法及定义 .....	(181)
摇摇5.5.3 摇摇定性指标的定量化处理 .....	(183)
摇摇5.5.4 摇摇评价指标体系效度与信度的检测 .....	(185)
第6章 摇摇地方政府公共事业管理绩效评价模型及实证研究 .....	(188)
摇摇6.1 摇摇基于层次分析法的地方政府公共事业管理绩效评价 指标权重的确定 .....	(188)
摇摇6.1.1 摇摇层次分析法的原理与方法 .....	(189)
摇摇6.1.2 摇摇层次分析法在确定指标权重中的应用 .....	(192)
摇摇6.2 摇摇地方政府公共事业管理绩效模糊综合评价模型研究 .....	(202)
摇摇6.2.1 摇摇模糊综合评价模型的基本原理 .....	(202)
摇摇6.2.2 摇摇模糊综合评价模型合成运算的算子分析 .....	(206)
摇摇6.2.3 摇摇地方政府公共事业管理绩效模糊综合评价模型实证 分析 .....	(207)
摇摇6.2.4 摇摇地方政府公共事业管理绩效模糊综合评价模型的 有效性分析 .....	(224)
摇摇6.2.5 摇摇地方政府公共事业管理绩效评价系统的信息化实现	

方法 .....	(227)
摇6.3摇基于 DEA 模型的地方政府公共事业管理绩效相对 有效性评价 .....	(228)
摇摇6.3.1摇DEA 评价模型的原理与方法 .....	(229)
摇摇6.3.2摇地方政府公共事业管理绩效相对有效性评价实证分 析 .....	(233)
摇摇6.3.3摇运用 DEA 模型评价地方政府公共事业管理绩效的 优势分析 .....	(245)
 第7章摇地方政府公共事业管理绩效评价的制度安排 .....	(247)
摇7.1摇制度安排是地方政府公共事业管理绩效评价制度化的 必然选择 .....	(247)
摇摇7.1.1摇制度是调整利益关系、规范个人和组织行为的规则 体系 .....	(247)
摇摇7.1.2摇绩效评价制度是连接评价价值取向与评价行为心理 的中介 .....	(254)
摇摇7.1.3摇绩效评价制度安排为政府公共事业管理绩效评价 良性运行提供规则体系 .....	(256)
摇7.2摇地方政府公共事业管理绩效评价程序的制度安排 .....	(259)
摇摇7.2.1摇科学规范地方政府公共事业管理绩效评价的基本程 序 .....	(259)
摇摇7.2.2摇建立健全地方政府公共事业管理绩效评价的信息保 真制度 .....	(264)
摇摇7.2.3摇建立健全地方政府公共事业管理绩效评价的结果运 用制度 .....	(267)
摇7.3摇地方政府公共事业管理绩效评价机制的制度安排 .....	(272)
摇摇7.3.1摇地方政府公共事业管理绩效评价的主体评价机制	

.....	(272)
摇摇7.3.2 摇摇地方政府公共事业管理绩效评价的激励机制 .....	(281)
摇摇7.3.3 摇摇地方政府公共事业管理绩效评价的约束机制 .....	(290)
第8章 摇摇地方政府公共事业的治理对策 .....	(301)
摇摇8.1 摇摇创新地方政府公共事业管理体制 .....	(301)
摇摇8.1.1 摇摇现行地方政府公共事业管理体制存在的弊端 .....	(302)
摇摇8.1.2 摇摇建立健全政事分开的管理体制 .....	(308)
摇摇8.1.3 摇摇构建公共事业资源配置中政府与市场的耦合模式 .....	(311)
摇摇8.2 摇摇完善地方政府公共事业管理产权制度 .....	(315)
摇摇8.2.1 摇摇建立健全多元产权主体制度 .....	(316)
摇摇8.2.2 摇摇完善公共事业产权转移制度 .....	(320)
摇摇8.2.3 摇摇建立健全公共事业产权监管制度 .....	(324)
摇摇8.3 摇摇建立健全公共事业投资管理机制 .....	(326)
摇摇8.3.1 摇摇建立健全多元投资主体机制 .....	(326)
摇摇8.3.2 摇摇建立健全投资分配协调机制 .....	(336)
摇摇8.3.3 摇摇建立健全投资效益管理机制 .....	(343)
结论 .....	(349)
摇摇1. 主要研究成果及创新点 .....	(349)
摇摇2. 有待进一步研究的问题 .....	(352)
参考文献 .....	(354)
附录：专家调查咨询问卷 .....	(367)
后 记 .....	(376)

# 序

李树丞

摇摇地方政府公共事业管理绩效评价，作为评价与改进政府公共事业管理绩效的一种重要治理工具，是现代公共事业管理研究的一个前沿课题，引起了世界各国政府及学术界的普遍关注和重视。

20世纪70年代末至80年代初以来，英国、美国、欧洲大陆国家、澳大利亚、新西兰和日本等国相继掀起了政府管理创新浪潮，普遍吸收和借鉴先进企业的成功经验，绩效评价得到了极大的重视和推广，政府绩效评价取得了一定的成就，形成了一套较为成熟的理论和方法。但是，绩效评价在政府部门的使用还只是一种例外，而不是常态，理论研究和实践探索正在继续进行之中。

我国政府绩效评价，尤其是我国地方政府公共事业管理绩效评价，尚未得到应有的重视，还处于初始阶段，关于这方面的研究还刚刚起步。主要表现在：虽然有了一些零散的研究成果，但系统研究不够；比较注重定性分析，定量分析比较欠缺；比较注重一般性的原则研究，研究的相关性、针对性和可操作性不强；等等。政府改革理论的创新和改革实践的深化，迫切需要重视和深化地方政府公共事业管理绩效评价的研究。

温家宝总理2004年3月5日在十届全国人大第二次会议上强调：要树立科学发展观和正确的政绩观。最近，党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》进一步明确指出：“建立体现科学发展观要求的经济社会发展综合评价体系。在指

导方针、政策措施上注意加强薄弱环节，特别要重视扩大就业再就业和健全社会保障体系；重视发展教育、科技、文化、卫生、体育等各项社会事业；重视计划生育、节约资源、保护环境和安全生产，大力发展循环经济，建设节约型社会。”这为进一步加强地方政府公共事业管理绩效评价的理论研究和实践探索确立了地位、指明了方向、明确了任务。

作者多年来从事公共管理学的教学与研究工作的，从20世纪80年代开始，就比较重视行政效益的研究，并取得了一系列颇有价值的成果；在攻读管理科学与工程博士学位期间，把地方政府公共事业管理绩效评价研究作为管理科学与工程研究与公共管理研究相结合的一个重要切入点、着力点，根据其已有的相关研究成果，分别申报了国家社科基金资助课题《县级政府管理模式创新研究》和湖南省社科基金资助课题“百人工程”项目《政府绩效评估研究》，并均获得批准立项。本书就是这两个课题研究的重要成果之一。

首先，作者构建了一个比较完整、比较科学的地方政府公共事业管理绩效评价理论体系。以地方政府公共事业管理绩效评价的理论基础→价值取向→技术、方法→制度安排→治理对策为主线，从理论基础→价值取向→指标体系、评价模型及实证分析→制度安排→治理对策等5个层面逐层展开研究，初步构建了一个比较完整、比较科学的地方政府公共事业管理绩效评价理论体系和实际操作模型，提出了地方政府公共事业治理对策，体现了公共管理研究与管理科学与工程研究的耦合、地方政府公共事业管理绩效的价值取向研究与评价技术、方法研究与制度安排研究的耦合、地方政府公共事业管理绩效评价研究与地方政府公共事业治理研究的耦合。

其次，本书中首次构建了我国地方政府公共事业管理绩效评价的指标体系、评价模型，并进行了实证分析，有针对性地提出了治理对策。作者在本书中确立了包括13个二级指标、33个三级指标的

地方政府公共事业管理绩效评价指标体系。在运用层次分析法确定地方政府公共事业管理绩效评价指标的权重的基础上，运用模糊综合评价模型和 DEA 模型对地方政府公共事业管理绩效进行综合评价，对湖南省的 11 个地级州、市政府 1995 年至 2002 年的公共事业管理绩效水平进行了实证分析，通过调查获取了必要的第一手数据和资料，通过综合评价得出了较为客观的结论；并对 2002 年湖南省 11 个地级州、市政府的公共事业管理进行了相对有效性评价，对 J 市进行了有关投影分析。根据对湖南省 11 个地级州、市政府公共事业管理绩效评价的实证分析及我国的实际情况，从创新地方公共事业管理体制、完善地方政府公共事业管理产权制度和建立健全地方政府公共事业投资管理机制等方面提出了地方政府公共事业治理的对策。

再次，本书系统研究了地方政府公共事业管理绩效评价的价值取向和制度安排，把地方政府公共事业管理绩效评价的价值取向与技术、方法、制度安排和地方政府公共事业的治理对策结合起来，跳出了单纯就绩效评价的技术、方法研究绩效评价的框框，并在价值取向、制度安排方面进行了有益的理论探索，提出了政策建议，具有较强的理论性和可操作性。

总之，该书对于推进政府绩效评价研究，对于树立和落实科学的发展观，深化地方政府管理创新，建立廉洁、高效的政府管理模式，提高地方政府公共事业管理绩效等，均具有非常重要的理论与实践参考价值。

2004 年 9 月 26 日

## 中文摘要

本书把地方政府公共事业的管理绩效评价与治理对策研究作为管理科学与工程研究和公共管理学研究相结合的一个重要切入点、着力点和闪光点，既凸现了贯彻、落实科学的发展观、正确的政绩观，使选题具有鲜明的理论前沿性、现实针对性和实践指导性，又凸现了多学科的交叉与融合，把规范研究与实证研究、定性研究与定量研究、宏观研究与微观研究、方法和技术研究与理念创新和制度安排研究结合起来，努力实现管理科学与工程和公共管理学研究方法的整合和互补，为管理科学与工程、公共管理学的研究开阔新的视野、拓展新的领域，提供了新的范式、方法和手段。

本书共分8章。第1章在分析选题背景、选题意义、述评国内外地方政府公共事业管理绩效评价研究成果的基础上，提出了本书的研究思路、方法、内容和可能的创新点。第2章在界定地方政府公共事业管理绩效的内涵及地方政府公共事业管理绩效评价的本质、主体、特征和功能的基础上，重点分析了地方政府公共事业管理的绩效评价与治理的基础理论，如公共产品理论、平衡计分卡理论、利益相关者理论、委托代理理论和治理理论等。第3章从英、美等国政府公共事业管理绩效评价的实践出发，分析和研究了国外政府公共事业管理绩效评价的发展轨迹和趋势，通过揭示国外政府公共事业管理绩效评价发展的原因来把握国外公共事业管理绩效评价的实践对建立健全我国地方政府公共事业管理绩效评价体系的启示。第4章在研究绩效评价体系和绩效评价行为的深层结构的基础上，

揭示了价值取向在地方政府公共事业管理绩效评价体系中的地位和作用，提出价值取向是地方政府公共事业管理绩效评价之魂，探讨了绩效评价的目的取向和工具取向。第5章综述了国内外地方公共事业管理绩效评价的指标体系，探讨了地方政府公共事业管理绩效评价指标体系构建的原则、权变因子，提出了地方政府公共事业管理绩效评价指标体系构建的思路与总体框架，并在此基础上构建出较为科学、合理的绩效评价指标体系。同时，对地方政府公共事业管理绩效评价标准、定性指标的定量化、指标体系效度与信度等问题进行了研究。第6章在确定地方政府公共事业管理绩效评价权重、实证样本选择的基础上，研究模糊综合评价模型、DEA模型的基本原理及比较优势，对湖南省11个地级州、市政府1995年至2002年的公共事业管理绩效进行实证评价，得出评价结论，分析了影响和制约地方政府公共事业管理绩效水平高低的关键因素。第7章提出了从评价技术、方法研究层面提升到制度安排层面，是实现地方政府公共事业管理绩效评价科学化、规范化、制度化的必由之路。在研究地方政府公共事业管理绩效评价制度的本质规定、对绩效评价的重要作用的基础上，从绩效评价基本程序和绩效评价机制两大方面探讨了绩效评价的制度安排，研究建立和健全地方政府公共事业绩效评价信息保真制度和结果运用制度以及多元主体评价机制、激励机制和约束机制等，为地方政府公共事业管理绩效评价的良性运行提供了规则体系。第8章基于地方政府公共事业管理绩效的评价结论和实证分析，针对影响地方政府公共事业管理绩效水平高低的关键因素，从树立科学的地方政府公共事业管理绩效理念、创新地方政府公共事业管理体制、建立健全公共事业投资管理机制等方面提出了地方政府公共事业的治理对策。

本书的研究成果及创新点主要表现在如下六个方面：①从公共管理学研究的视野拓展了管理科学与工程研究的新领域；②构建了

一个比较科学、比较完整的地方政府公共事业管理绩效评价理论体系；③构建了地方政府公共事业管理绩效评价指标体系和评价模型；④对湖南省的 11 个地级州、市政府连续 8 年的公共事业管理绩效进行了实证分析；⑤将绩效评价研究从技术、方法研究层面提升到了制度安排和理念创新研究层面；⑥将绩效评价研究从技术、方法、制度安排和理念创新研究层面提升到了地方政府公共事业治理研究层面。

**关键词：**地方政府；公共事业管理；绩效评价；治理

## Abstract

This dissertation takes the research into the local government's performance in public business administration as the penetrative, emphatic and sparking point for the joint research into management science and engineering and public administration as well. It not only makes it clear distinctively to carry out and ascertain the scientific viewpoint on development and correct viewpoint on political achievements, and makes the selected topic have the characteristics of foresightness in theory, aim at reality as well as instruction in practice; but also makes it obvious to overlap and merge different branches of learning, and makes efforts to reorganize and supplement the approaches for research into science of administration, engineering and public administration science by connecting standardized research with positive research, quantitative research with qualitative research, macro research with micro research, and methodological and technological research with concept creative and institution constructive research, which broadens the new horizon, advances the new frontiers and supplies the fresh patterns and methods for the research into management science and engineering and public administration science.

This dissertation is divided into eight chapters. Chapter 1 puts forward the dissertation's studying train of thought, methods, content and possible fresh points on the basis of analyzing the background and significance of

choosing the topic for research and making comments on the domestic and overseas results of research into evaluating the local government's performance in public business administration. In Chapter 2, on the basis of defining the connotation, essence, characteristics and function of evaluating the local government's performance in public business administration, it focuses on analyzing the basic theories of evaluating the local government's performance in public business administration and its corresponding administration, such as Public Goods Theory, Balance Scoring Card Theory, Stakeholder Theory, Principal-agent Theory and Governance Theory, etc. In Chapter 3, by studying the economic, political and social reasons why the performance evaluation of public business administration develops in western countries, also by analysing and studying the development trend and orbit of the performance evaluation of public business administration of the foreign governments, the paper finds that the foreign practice of performance evaluation brings a lot of enlightenments to the construction and perfection of management performance evaluation system of public business in China. In Chapter 4, with the research into the deep structure of performance evaluation system and performance evaluation behavior, the paper reveals the importance of value orientation in the performance evaluation system of public business administration of local governments, and also reveals the influence of value orientation on the evaluation behavior. What's more, it discusses the purpose orientation and value orientation of performance evaluation. Chapter 5 summarizes the domestic and overseas index systems for evaluating the local government's performance in public business administration, and probes into the principles and contingency factors for constructing the index system of evaluating the local government's performance in public business administration, and also puts